比较法视域下法律服务市场之争

——以我国律师与非律师诉讼权利博弈为视角

周 亿

（中国政法大学法学院 北京 100088）

摘要：从我国历史与非律师对于法律服务市场的博弈历史可知，法律服务市场呈现律师与非律师职业相互博弈的现状，并且大量法律咨询公司侵入导致我国法律服务市场出现内忧外患。为解决这一困境，参考域外国家将律师职业群体与非律师群体区别开来，以形成高度区分的执业让群体将法律服务市场进行分配，既满足特殊领域的法律服务的需求，又为律师职业设立防火墙，促进法律服务市场的规范化运行。我国应当借鉴国外法律服务市场的建构，设置有限法律职业资格，强化对非律师群体执业的规范，明确律师与非律师的诉讼权利范围，促进二者之间的分工合作而非竞争，并允许司法机关对法律咨询公司进行管理，以此推动法律服务市场的规范化发展和有序运行。

关键词：律师群体 法律服务市场 法律咨询公司 诉讼权利

引言

从 1980 年全国人大常委会颁布《律师暂行条例》正式建立起律师制度，到现在拥有将近 70 万律师的庞大职业群体，这一建构过程仅仅经历了 40 余年。在这短暂的 40 余年里，我国律师行业的发展一直伴随着与非律师职业者之间博弈，律师面临着基层法律工作者、“赤脚律师”、各种法律咨询机构乃至如今新兴的法律科技公司的竞争，甚至在商标、专利领域中，商标代理人、专利代理人作为工商局许可的职业占据了绝大部分的市场份额。即使在诉讼领域，律师也并没有形成完全的控制，法律规定“允许社区、单位以及有关社会团体推荐的个人从事诉讼活动”[1]，也使非律师工作者从事诉讼业务留有空间，近期“法务经纪人专委会”、“法律工作者协会”推荐出庭的行为比比皆是，正是利用这一规定。这一现象也使得我国律师在目前的法律服务市场上腹背受敌，律师一方面需要维护自身职业形象，确保法律服务的专业性，避免不当宣传，另一方面需要维持一定

[1] 《中华人民共和国民事诉讼法》第 61 条。

的商业属性，确保自身获取与专业服务相应的对价。但是，面对非律师人员的竞争，律师被职业规则束缚手脚，缺乏有力的竞争手段，同时在税收上存在劣势，使得律师对与非律师人员的侵蚀显得无能为力。

就在 2023 年 11 月，多地律协发出通告，告知所属律师切勿参与“法务经纪人”、“律师经纪人”等相关公司。使“法务经纪人”一词在法律界突然变得耳熟能详的重要原因，始于一份案号为（2022）辽 01 民终 17905 号民事判决书，该判决书上明确上诉人的诉讼代理人是由辽宁省经纪人协会律师经纪人专业委员会推荐的，这一行径意味着法院对非律师人员直接参与诉讼的认可，毫无疑问的受到各地律师的严厉抵制。所以我们会疑惑，为什么中国法律服务市场存在如此之多的非律师群体？为什么非律师群体能够不断争取诉讼权利？本文意图从比较法的角度，探讨各国律师法律服务市场的建构，观察各国律师职业群体如何将自身与非律师群体区别开来，并形成高度区分的法律服务市场来解决这一问题。

1 我国律师与非律师法律服务市场的博弈历史

虽然在新中国成立的前十年，律师制度得到一定的发展，但是十年文革将处于萌芽阶段的律师职业连根铲除。可以说，我国现代律师制度的开端实际上是从 1980 年之后开始，1979 年 12 月 9 日，司法部发出了《关于律师工作的通知》，明确宣布恢复律师制度，来年 8 月 26 日，全国人大常委会颁布《律师暂行条例》，标志着我国律师制度的重建。该条例规定律师工作机构属于事业单位，隶属于司法行政机关，明确律师属于国家公职人员。《律师暂行条例》第二条明确律师的业务范围，但并没有作出排他性的规定，1979 年后实施的《刑事诉讼法》与《民事诉讼法（试行）》也明确近亲属、律师、社会团体、所在单位推荐的人以及人民法院许可的公民，均可被委托为诉讼代理人以及辩护人[1]，庭审权利也并没有专属于律师，使得之后法律服务市场形形色色的主体得以与律师同台竞争。同时，文革期间对于律师的迫害使得律师群体发展缓慢，直至 1990 年，中国只有律师 38769 人，其中专职律师 23599 人[2]。由于律师数量的不足，法律服务市场出现极大的真空地带，各种法律服务主体活跃在法律服务市场当中。

[1]《中华人民共和国刑事诉讼法》（1979）第二十六条，《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》（1980）第五十条。
[2] 参见《中国法律年检》（1991）。

1987 年，司法部颁布《关于乡镇法律服务所的暂行规定》，允许“乡镇法律服务工作者”提供法律咨询、办理公证、参与调解以及进行普法活动[1]，截至 1990 年，乡镇法律服务工作者的数量共计 98293 人，是律师数量的 2 倍多，乡镇法律服务工作者占据了法律服务市场的半壁江山。与此同时，在 1984 年，第一家法律咨询公司在上海悄然设立[2]。这种在工商局主导下的另一种城镇法律服务机构主要从事法律咨询业务，但其服务范围极为广泛，且缺乏统一规定，在实践中出现法律咨询公司与律师争夺业务的情况。面对法律咨询公司的出现，司法部于 1985 年向国务院发出《关于加强法律服务机构统一管理的请示》，要求由司法部对法律服务机构进行管理，获得国务院的同意并转发执行。1989 年司法部与工商局联合发布《关于加强对法律咨询服务机构管理的若干规定》，明确法律咨询公司需要获得司法机关批准后，方可向工商局申请注册。

自 1992 年邓小平南巡以及党的十四大之后，随着市场经济的确立，中国律师与律师事务所的数量开始迅速增长，到 2000 年，中国律师的总人数已经达到了 117260 人，乡镇法律工作者的总人数基本持平[3]。1996 年 5 月，第八届全国人大常委会通过《中华人民共和国律师法》，该法将律师定性为“为社会提供法律服务的执业人员”，并首次对非律师群体的执业范围作出限制。

2000 年，司法部颁布《基层法律服务工作者管理办法》，正式将乡镇法律服务工作者改名为基层法律服务工作者, 该办法明确基层法律服务工作者可以担任法律顾问、接受委法律咨询、参与调解仲裁、处理非诉业务乃至代理参加民事与行政诉讼活动[4]。可以看到基层法律服务工作者除了参与刑事诉讼外，其执业范围与律师并无本质差别。在这一时期，基层法律服务所的名称五花八本，包括“法律事务所”、“挂牌所”、“事务所”、“法律服务中心”，大量退休或专业的公检法人员加入其中，并利用其原有的关系处理案件[5]。这引发了具有更高准入门槛和教育水平的律师群体的不满。

自 2001 年起，随着司法部领导的更换，司法部对于基层法律服务工作者的态度发生改变，2002 年 9 月，司法部下达《关于加强大中城市社区法律服务工

[1]《关于乡镇法律服务所的暂行规定》（1987）第四款。
[2] 参见《振兴经济法律咨询公司在沪成立》，载《法学》1985 年第 1 期，第 23 页。
[3] 参见《中国法律年检》（2001）。
[4] 参见《基层法律服务工作者管理办法》（2000），第二十六条。
[5] 刘思达：《割据的逻辑——中国法律市场的生态分析》，译林出版社 2017 年版，第 23-24 页。

作的意见》，该意见要求地区街道法律服务所严格依照属地原则，只能为本社区居民提供法律服务，同时停止办理见证业务、退出诉讼代理领域，并禁止其使用“法律事务所”名称。这一限制措施使基层法律服务工作者的数量在之后的几年有了明显的减少，在 2001—2006 年的短短 5 年之间，全国基层法律工作者的总人数从 121904 人锐减到不足 8 万人，整整减少了三分之一。但是基层法律服务者的减少并不意味着这些人退出了法律服务市场，大量退出者选择以“黑律师”、“赤脚律师”的身份活跃于市场之上，中国法律服务市场依旧缺乏全面管控。可惜的是，在 2004 年，国务院发布《国务院关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》，取消司法部对法律咨询公司的设立批准，这意味着法律咨询公司只需向工商部门注册登记就可以设立。

以上为我国律师与非律师在法律服务市场上的博弈历史，可以看出我国在改革开放初期由于市场经济的兴起和基层法律服务的需要，该阶段对非律师人员进入法律服务市场并未及进行规制；随着市场经济的繁荣和法律服务市场的专业化，我国开始对非律师人员进行法律服务行业设定门槛，进行条件限制；在 2004 年由于行政体制改革和简化行政许可的相关规定，又放开了对于法律咨询公司等非律师人员进入法律服务市场的限制。所以从我国对于法律服务市场相关立法的梳理中可以看出，目前我国法律服务市场呈现律师与非律师职业相互博弈的现象。

2 我国法律服务市场存在的现有问题

目前我国法律服务市场呈现律师与非律师职业相互博弈的现状，律师缺乏对法律服务市场的垄断，也因为司法行政机关缺乏对法律咨询公司的监管，导致非律师人员创建的法律咨询公司也试图入侵诉讼领域，律师在法律服务市场有很大的外在隐患；并且近年来国家对于法律人才的培养十分重视，律师的人数也在今年上升至 70 万，法律服务市场并不能容纳激增的律师人数，律师职业也出现了内部矛盾，律师职业的内忧外患也导致法律服务市场出现应激反应。

2.1 律师数量激增与市场饱和的矛盾

社会学家阿伯特曾提出法律服务市场中职业外群体产生的原因，第一种是供给不足，即社会需求的激增而职业人数未满足市场需要，第二种是供大于求，即

职业增长超过社会需求的增长，第三种是其他职业群体通过削价方式入侵[1]。

结合我国法律市场的发展历程可以看到，20 世纪后半叶市场上大量出现的非律师职业群体正是由于法律服务市场供给不足导致。而在当今的中国法律服务市场上，截至 2022 年底，全国共有执业律师 65.16 万多人，律师事务所 3.86 万多家[2]。庞大的律师群体已经可以满足市场上法律服务需求，但是，由于过去法律服务市场上的乱象没有得到整治，大量的非律师群体仍然在侵吞律师的市场空间，这就产生律师数量增长与有限市场空间的矛盾。结合阿伯特的第二种原因，当社会需求不足以满足律师人数增长时，律师群体为了生存会选择从事非传统职业工作，这会进一步模糊职业与非职业的边界，不利于律师职业群体形象的树立。

同时，我国律师数量一直保持每年 10%的增长，过度供给的情况越来越明显，比照美国的律师发展，美国庞大的律师群体已经使本国律师的收入逐年放缓，律师已经不再是高收入职业，甚至低于护士、助产士、人力资源经理、采购经理等传统职业，美国律师界的过度饱和竞争迫使美国律师采取低价竞争，追逐利益，其职业窘态已经显现，我国应当引以为鉴。

2.2 律师缺乏对诉讼权利的垄断

与美国、英国、日本不同，我国的《律师法》第十三条规定：没有取得律师执业证书的人员，不得以律师名义从事法律服务业务；除法律另有规定外，不得从事诉讼代理或者辩护业务。可以看出，我国对非律师作出限制性规定的条款十分简单，且对于律师职业的专属范围限定十分狭窄，该条款明确禁止非律师人员以律师名义从事法律服务业务，除法律另有规定外，禁止从事诉讼或辩护业务。首先，该条款允许非律师人员参与法律服务，但没有就法律服务的范围作出明示；其次，其仅将诉讼与辩护权利交由律师群体，但依旧为非律师群体留有空间。

根据现行《中华人民共和国民事诉讼法》第六十一条规定，公民诉讼代理人包括：（一）当事人的近亲属或者工作人员；（二）当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。行政诉讼法等法律规定大致相同。在实务中的非律师群体意图通过该规定尝试突破律师在诉讼与辩护上的垄断，本文开头的“法务经纪人协会”也正是通过这种方式取得诉讼权利。甚至在实务中出现了“职业公民

---

1 李学尧：《法律职业主义》，中国政法大学出版社 2007 年 4 月第 1 版，第 92 页。

2 《2022 年度律师、基层法律服务工作统计分析》，载司法部官网，https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202306/t20230614_480740.html

诉讼代理人”，非律师群体大多以盈利为目的，利用公民代理的特殊制度，多次实施收费代理行为，使职业公民诉讼得以“借壳寄生”[1]。在非律师群体提供参与法律服务以及公民职业代理加入诉讼程序的双重影响下，我国律师群体并不能完全垄断诉讼权利。

2.3 法律咨询公司试图侵入诉讼领域

由于我国法律服务市场的发展历史，我国一直存在着形形色色的法律服务主体为公众提供法律服务，现有的法律主体除了律师以外，还包括基层法律工作者、商标专利代理人、公证员、会计师、税务师、外国法律顾问以及法律咨询公司，其中基层法律工作者、公证员、外国法律顾问所能提供的法律服务已经由相关法律作出明确规定。会计师、税务师、商标专利代理人所提供的法律服务也被限制在有限的专业领域内，其提供的法律服务虽然会在其专业领域内对律师构成竞争，但这一部分并非本文讨论之重点。法律服务市场的最后一个主体——法律咨询公司，不仅在法律法规上缺乏对其执业行为和范围作出规定，而且在实践上也与律师之间进行直接对抗。

根据企查查的检索，当前国内经营范围中包含“法律咨询”的公司已超过 20 万家，其数量甚至是律师事务所的五倍之多。大量的法律服务公司并不满足于提供法律咨询服务，不断尝试进入诉讼领域，试图发现法律漏洞。除了前文所涉及的“法务经纪人专委会”、“法律工作者协会”推荐方式外，还有以设立基金会推荐的方式成为诉讼代理人，更为严峻的是，该种行为获得了基层法院的认可，使得律师职业名义上对于诉讼领域的垄断变得名存实亡。法律服务公司在这类诉讼业务中也无需受制于律师及律师事务所收费管理办法的限制，可以采取低价收费、违规收费、变相收费的方式获取利润，损害诉讼服务的市场秩序。此外，法律服务公司不断试图效仿律师，如将自己的名称修改为某某律师事务所，并制作证件，名片等，这种不断试图将自己与律师融合的行为进一步构成市场的混乱，使得缺乏相关经验的消费者无从判断。

[1] 参见于丽红、邓洪涛、彭智刚：《论职业公民诉讼代理的谦抑性规制》，载《中国法治》2024 年第 4 期，第 29-40 页。

2.4 司法行政机关对非律师执业监管不利

由于法律咨询公司目前仅需由市场监督管理部门登记设立, 市场监督管理部门是负责对市场进行综合监管的部门, 其监管范围广泛, 法律咨询公司仅仅是市场监督管理部门监管范围内很小的一部分, 使得该部门对于法律咨询公司监管力度十分有限, 在实践中, 市场监督管理部门仅对行为外观进行形式审查, 而没有余力对其服务范围作出实质性审查。而且即使出现问题, 市场监督管理部门采取的都是事后处罚的方式, 缺乏事前监督手段, 事实上, 许多法律咨询公司的乱象都是经媒体曝光后, 才被市场监督管理部门出面禁止, 而在媒体曝光的幕后必然存在大量的违规行为。

同时, 司法机关对于法律咨询公司的监管也是十分有限度的, 尽管《律师法》第五十五条明确规定对于非律师人员以律师名义从事法律服务, 其有权责令停止非法执业, 没收违法所得, 处违法所得一倍以上五倍以下的罚款的规定。但是自从 2004 年取消司法机关对于法律咨询公司的行政许可之后, 司法机关缺乏对法律咨询公司管理的法律依据, 无法对法律咨询公司实施监管。由于工商部门监管的乏力和司法机关监管的缺失, 法律咨询公司已经在监管灰色地带持续近 20 年, 而缺乏监管的结果就是, 消费者与法律咨询公司一旦存在纠纷, 唯一的方式就是诉诸法院。

而法院对于法律咨询公司的纠纷裁判尺度也是不同的, 根据对 2021-2023 年以法律服务合同纠纷为案由的案件中, 部分人民法院认为法律咨询公司开展的相关服务活动非专属于律师, 且是在营业执照范围内进行, 根据意思自治原则, 该合同合法有效。而有部分法院对法律咨询公司提供的法律服务进行深入审查, 认为法律服务公司与当事人签订委托咨询合同, 提供的法律服务具有类似律师提供的法律服务的特征, 突破了营业执照许可范围。所以诉诸法院的结果不确定性也会阻碍消费者提起诉讼, 而更多通过不利的和解方式解决。

3 各国法律服务市场诉讼权利的分配现状

诉讼权利作为辩护制度的重要组成部分,其发展程度不仅是法治发展程度的

显著标志,也是国家法治发达程度的重要标尺[1]。律师作为公民诉讼权利的代理人,在法律服务市场中具有法定的代理权和专业地位,在法律服务市场中也应当占据垄断地位。参考各国对于诉讼权利的分配,一般都认可律师作为诉讼主体的垄断地位,但是在某些专业领域或下沉市场中,考虑到特殊领域的专业性以及下沉市场法律服务的需求,也会将部分诉讼权利对非律师群体进行转移或分散,以保障法律服务的全覆盖。

3.1 英国

英国二元制律师制度需要法律服务消费者同时为事务律师和出庭律师付费,造成诉讼费用昂贵一直被人们诟病,同时事务律师一直努力企图打破出庭律师的诉讼垄断。1990 年,《法院和法律服务法》使出庭律师失去对高级法院的出庭垄断权,1999 年英国议会又颁布《接近正义法》,该法明确大法官在取得议会同意的条件下,可以改变那些不恰当地限制出庭辩护权的规则,允许事务律师享有出庭权和诉讼权利。

2007 年,英国颁布《法律服务法》,该法明确一共有八个主体能够提供法律服务,除了事务律师和出庭律师最为熟悉的法律服务提供者外,还有专利律师、商标律师和法律费用核算人、公证人、法务员、持照产权转让人[2]。英国政府为了保证每个公民都可以得到充分的法律服务,非常重视法律服务业的竞争能力。因此,为了提高法律服务业的竞争能力,政府积极推进法律服务进一步市场化,《法律服务法》中规定了非传统型律师事务所(替代性商业结构 ABSs),允许非律师的自然人和机构成为律师事务所的合伙人。该种新型律师事务所允许除目前法律允许在合伙律师事务所执业的律师类型(例如事务律师)以外的其他类型的律师以及非律师人员成为它的普通合伙人、有限合伙人、董事或者律师事务所管理人,极大的增加了从事法律服务的群体范围。

但是,《法律服务法》也明确规定"保留法律活动"的范围,在该范围内仅允许具有专业执照的人进行,保留法律活动囊括法庭称述权、诉讼行为、不动产所有权转移等六种活动。可见英国法律市场对于诉讼权利依旧保持垄断,仅出庭

[1]王敏远、胡铭、陶加培:《我国近年来刑事辩护制度实施报告》,载《法律适用》2022 年第 1 期,第 37 页。
[2]王进喜:《律师管理体制比较研究》,中国法制出版社 2022 年版,第 81-82 页。

律师、事务律师等经法律允许的主体可以进行。

3.2 美国

美国法律服务规制非常严格，非法执业规则在各州的律师职业行为规范中均有规定，该规定将法律执业活动限定在律师协会成员中，以避免公众遭受无职业资格的人提供法律服务的困扰。但是，美国的律师执业行为规则中对“法律执业活动”这一词汇并没有给出明确的定义，这种广泛而模糊的定义实际上使得法律服务市场完全被律师职业群体所掌控。许多人，包括会计师、金融顾问、房地产经纪人、保险代理人甚至报纸的咨询专栏作家在内，都不能再不考虑法律顾虑的情况下提供明智的建议[1]。

《ABA 职业行为示范规则》5.4（a）（b）规定明确禁止美国律师与任何非律师职业合伙从事法律服务，也禁止与非律师人员分摊律师收入，《加利福尼亚州律师职业行为规则》与《纽约州律师职业行为规则》的规则 5.4 也作出了相类似的规定。尽管美国律师市场长期保持着保守的规则建构，不允许非律师人员参与法律执业活动中。但是并非所有的州都秉持着这一保守的态度，由于美国律师对于法律服务的垄断，许多边缘消费者无法获取充分的法律服务，已有研究表明，低收入美国人报告的民事法律问题中，有 86%没有得到充分或没有法律帮助[2]。有鉴于此，华盛顿州 Wash.Admi.And.Prac.R.APR28 中允许成立有限许可法律技术员委员会（LLLT 委员会），其执业范围仅限于家庭法事务，LLLT 也不能在任何正式争议解决程序中代表客户。他们可以收集事实，进行法律研究，为客户提供咨询和建议，并完成和提交必要的法庭文件[3]。但是在 2020 年 6 月 4 日，华盛顿最高法院决定终止 LLLT 计划，2022 年 7 月 31 日之后将不再颁发 LLLT 许可证。

2020 年 8 月，《犹他州最高法院常务命令 No.15》设立了法律服务创新办公室和法律服务创新委员会，并创建法律监管沙箱，最高法院通过创新办公室监督沙箱运作。法律监管沙箱允许政府和监管机关有限地放松适用的规则，允许经过授权的非传统法律服务实体提供法律服务，以创新法律服务商业模式，创新委员会会对申请人提出的法律服务进行评估，在认为其能够促进法律服务市场高质量、

[1]DeborahL.Rhode,TheTroublewithLawyers41-42(2015).
[2]LegalServicesCorporation,TheJusticegap:MeasuringtheunmetCivilLegalNeedsofLow-incomeAmericans(2017).
[3]参见 Wash.Admi.And.Prac.R.APR28,第 F 款.

创新性和竞争，并且不存在不可接受的损害消费者的风险时，将授权其从事法律服务[1]，非传统法律服务实体可以从事《UCJA 规则 14-802》（b）款规定的“法律执业”工作，具体包括通过将法律和相关法律原则应用于他人的事实和情况，为他人提供信息、咨询、建议、协助、辩护或起草文件，从而代表他人的利益，[2]允许该实体出庭参与诉讼。

3.3 日本

由于日本执业律师数量的稀少，截至 2022 年，日本的执业律师人数仅为 44101 人[3]。法律服务市场上存在大量的“准律师”职业，包括税务师、会计师、专利代理人、司法书士（JudicialScriveners），日本虽然也存在公司法律顾问，但公司法律顾问不属于市场上提供法律服务的主体，在此不再论述。尽管日本存在如此多的“准律师”职业，但是我们可以看到，执业律师的法律服务范围受到法律的明确保护，“准律师”依旧无法起到代替执业律师的作用，“准律师”执业群体的准入、职能、权利义务也受到法律明文规定的限制。

日本对律师的称呼为辩护士，根据《辩护士法》第七十二条，“非辩护士或辩护士法人者，不得意图获取酬金而以处理诉讼事件、非讼事件及请求审查、声明异议、请求再审查等对行政机关声明不服事件，其他关于一般法律事件之鉴定、代理、仲裁或和解或其他法律事务为业，或以此等之仲介为业。但本法另有规定者，不在此限。”执业律师享有对诉讼事务以及非诉事务的垄断权，这一规定使得执业律师享有极为优越的市场地位。

对于税务师和会计师，其执业范围限定在税务以及财务的相关事项，依据《税理士法》第二条之二：“税务师可以作为助理出庭，也可以与身为律师的诉讼代理人一起出庭并就税务相关事项发表声明。”有权于执业律师一起出庭就税务事项发表意见。税务师可以起草文件，就税务事项提供意见，并代表客户参与对税务机关的行政投诉程序。《公共会计师法》第二条也明确会计师负责“编制财务文件，调查或起草财务事项，或者回应财务咨询。但是，这不适用于根据其他法律限制其履行职责的事项。”对于专利代理人，《专利代理人法》第四条对其业

[1]参见 UtahSupremeCourtStandingOrderNo.15.
[2]参见 UCJARule14-802,(b)款.
[3]参见《弁護士白書（2022）》，日本弁護士連合会，
https://www.nichibenren.or.jp/document/statistics/fundamental_statistics2022.html

务范围做出限定，该条款明确专利代理人除了提供专利注册申请服务外，有权就专利、实用新型、外观设计、商标、电路布图或特定不正当竞争有关的案件提供咨询，并作为代表参与替代性争议解决程序。同时，第五条明确规定专利代理人可以就专利、实用新型、外观设计、不正当竞争等相关事项，有权以助理身份出庭参加诉讼。

从上诉对各国法律服务市场人员诉讼权利分配的梳理中可以看出，法律服务市场大多由律师职业垄断，具有相关经验的税务师、会计师和专利代理人等法律辅助人员也可以从事相关的法律事务，但是由于非律师人员不具有相关的法律执业经验，其处理法律事务时需要具备相应的条件，包括需要具备在专业领域的知识技能并且只能在特定的案件中处理法律实务，对非律师人员的资质条件、相关经验和执业范围进行严格限制，以区分律师与非律师职业人员在法律服务市场的执业范围，上述国家将律师职业群体与非律师群体区别开来，以形成高度区分的执业让群体将法律服务市场进行分配，既满足特殊领域的法律服务的需求，又为律师职业设立防火墙，以此促进法律服务市场的有序发展，为我国法律服务市场的乱象整治提供了可借鉴的思路。

4 我国法律服务市场的规范化建构

随着我国律师人数的逐年增长，律师业务更多呈现专业化、规模化和国际化的特征，律师业务扩展更多的高端领域，并运用科技化和智能化促进律师事务所的数字化转型。但是在目前法律服务市场份额中，近年来法律咨询公司和“职业公民诉讼代理人”的角色逐步显现，在下沉市场和法律服务的全面覆盖方面提供了一定程度的支持，但其在现实运行中违背立法的初衷，也呈现了许多的问题，导致法律服务市场的乱象并模糊了律师与非律师的界限，所以对于法律服务市场需要进行规范化构建，维护法律职业的专业性，促进法律服务市场的健康发展。

4.1 设置有限法律执业资格

从各国法律服务市场的发展与现状中，我们可以看到各国对于律师与非律师群体就市场服务市场范围的划分。美国虽然具有庞大的律师数量并一直由律师垄断法律服务市场，但是我们可以看到美国也在逐步放宽法律服务的准入，允许有

限法律服务人员从事部分业务，以减少高昂律师费导致的供需不平衡。英国采用事务律师与出庭律师分工的方式将法律咨询与出庭诉讼相区分，并通过设置两种律师准入门槛，采取二元制律师相互分工的方式，形成英国法律服务市场的基本样态。日本作为后发型的法律服务市场，由于律师人数较少，其市场上存在司法书士这一职业提供基础的法律服务，并享有少部分出庭诉讼的权利。

可见，尽管不同国家的法律服务市场均有自己的特点，但纯粹由律师垄断法律服务市场的现象并不被市场所认可，美国也开始采取行动做出改变，而英国、日本已经存在承担部分职能的法律职业。结合我国的法律服务市场现状，简单的将非律师群体排斥出诉讼领域也是不符合市场需要的，我国大量的基层群众法律需求意味着市场必须存在低廉的法律服务，我国的基层法律工作者的产生发展正印证了这一点。由于基层法律服务工作者的服务范围被限缩在为本社区居民提供法律服务，市场空白的区域被之后的法律咨询公司所填补，所以法律咨询公司在我国市场上有其存在的意义和价值，不应当简单的予以取缔。

但是，法律咨询公司缺乏管理与规定是目前紧要的问题，早在 2002 年，陈宜教授就主张将法律服务分流为律师垄断的法律服务、基层法律服务工作者可以从事的法律服务以及非律师无偿法律服务三部分进行管理的主张[1]。而面对我国法律服务市场现状，仅允许非律师群体提供无偿法律服务并不符合市场规律，应当学习美国法律辅助专业人员与日本司法书士的职业建构，在我国设置有限法律职业资格，设立相关准入与行为规则，允许有限法律职业资格提供法律咨询、在基层法院代理部分民事诉讼案件，并接受司法机关的监督。

4.2 明确律师诉讼垄断权的范围

所谓律师业务垄断权是指国家把为公民、法人、其他组织提供法律帮助的法律事务作为一种职业授予律师操办,如果非律师人员从事这些业务,就要承担一定的法律责任[2]。《律师法》规定：没有取得律师执业证书的人员，不得以律师名义从事法律服务业务。由此可见,就律师垄断权的范围而言,我国的律师垄断权较其他国家要窄得多,仅包括非律师不得以律师名义执业,不得为获取经济利益从事

[1] 陈宜、崔玉麒：《法律服务分流制的构想——兼论法律服务市场的净化》，载《政法论坛》2002 年第 2 期，第 124-130 页。
[2] 叶树斌：《浅议律师业务垄断权》，载《淮南师范学院学报》2008 第 2 期，第 33-35 页。

诉讼代理或辩护业务,即只要不以律师的名义,除以营利为目的从事诉讼代理或者辩护业务外,律师能从事的业务非律师都能从事。由于非律师群体对于法律专业知识的缺失，其在提供法律服务时很难形成体系化和标准化的解决路径，并且在业务招揽时也会以低价格高保障进行虚假宣传，影响律师的整体形象。

相较于其他国家，我国对于律师诉讼权利的保护并不充分，在法律条文中就有所体现，对于律师诉讼权利的保护有必要进行细化，可以案件类型上对诉讼权利进行划分。首先，在刑事案件中由于法律援助的存在，政府已经通过公共支出的方式确保法律服务市场在刑事案件对于需求的供给，所以律师应当将刑事案件诉讼权利予以垄断，在刑事诉讼法中明确辩护人由律师担任。在民事、行政诉讼中，应当与有限法律职业的范围相区分，在允许有限职业者从事部分诉讼业务的同时，明确律师诉讼权利的垄断范围，中级法院及以上的案件应当只能由律师作为代理人出庭参加诉讼，确保疑难、复杂案件只能由律师代理，对于基层法院的案件，允许律师与有限法律职业共同取得出庭诉讼的权利。

从不同案件的难易程度以及辩护需求的现实需要出发，对律师诉讼垄断权进行清晰，使得律师能够在法律服务市场中占据主导地位。针对非律师群体参与诉讼代理的情形，应当基于案件的复杂性和辩护的实际需求，审慎考量其代理资格与权限，必须检验其是否具有代理的资格和权限，限定在某些案件事实简单、法律关系清晰的案件中。逐渐清晰律师与非律师群体的职业边界，圈定非律师群体能够接受代理的范围和限制条件，这样才能将明确律师对法律服务市场的垄断权，使得法律市场更加有序和专业。

4.3 加强司法行政机关的监管

自 2004 年司法部、国家工商行政管理总局下发《关于废止等三件规范性文件的决定》以来,文件取消了“社会法律咨询服务机构设立审核”的行政审批，法律咨询服务类机构只需在市场监督管理部门登记即可设立，不再需要司法行政部门批准，也脱离了司法行政部门监管。由于法律咨询公司处于无人监管的视角盲区，法律咨询服务机构出现设立随意、经营混乱的情况，部分法律咨询公司存在非法承揽业务的情形，不规范操作和不正当竞争行为严重影响了法律行业的形象

和法治事业建设，损害了人民群众的合法权益，应当予以重视并加强监管[1]。

非律师群体尤其是法律咨询公司目前仅受到市场监督管理部门的监管，市场监督管理部门缺乏监督能力，且缺乏法律知识，无法对法律咨询公司的营业范围、营业行为作出专业的判断。首先，司法机关作为行政机关应当发挥行政权主动性的特点，积极发挥司法机关的监督职能，对非律师群体做好事前监督措施，颁布事前的行政法规，对非律师群体提供法律服务的行为作出规定，避免乱收费、乱打广告的行为发生。同时，对非律师群体积极的进行事后惩罚措施，对于现实中存在的乱象予以整治，并严格落实惩处措施，确保事前监督与事后惩处并行，保证法律服务市场的秩序稳定。为了保障法律咨询公司的规范化运行，应当由司法行政机关和市场监督管理局共同进行管理，联合相关主体共同发力。司法行政机关应当设立审批备案程序，严格把控法律咨询公司的准入门槛，加强对其的监管和规制；市场监督管理局作为执法机关，应当规范法律咨询公司的日常宣传和业务招揽活动，建立数据共享共同营造规范有序、公平竞争、稳定透明的法律服务市场秩序。相关主体从立法、执法、司法和监督等多个方面共同发力，规范法律咨询公司的运营，共建良好的法律服务市场秩序。

同时，法院作为司法的最后屏障也应当意识到非律师群体的违规、擦边行为对于法律服务市场秩序的损害。不应当简单的将当事人与法律服务公司签订的合同以意思自治原则为导向，认为合同合法有效，在实际的合同签订过程中，而应当以市场效率为裁判的优先角度，认识到消费者缺乏法律服务的信息，二者存在信息不对称的情况。法院在作出裁判时应当注重维护消费者的权益，并杜绝法律咨询公司在灰色地带任意行事，以裁判的方式向法律咨询公司敲响警钟。

5 结语

相比于英国、美国、日本的法律服务市场，我国法律服务市场的建构还有很长的路要走，我国长期以来没有明确律师与非律师在法律执业的边界，是为了让广大人民群众能够接受充足的法律服务，避免律师垄断导致法律服务供给的不足，同时设立基层法律服务工作者作为法律服务主体之一，体现出我国的法律服务市

[1] 周一琦：《非律师提供法律服务问题研究》，载《河北法律职业教育》2024 年第 3 期，第 89-91 页。

场的特色——保证基层群众获得法律服务。但是，随着律师职业群体的发展，我们必须看到我国法律服务市场已经越发庞大与成熟，而相对应的市场规制手段却仍未建立，继续纵容非律师群体任意执业不符合法律服务市场的运行规律，明确非律师群体与律师群体的边界，规范非律师群体的职业行为势在必行。

Comparative Law Perspectives on the Legal Services Market Debate

Zhou Yi

（School of Law, China University of Political Science and Law，Beijing 100088，China）

Abstract： From the history of China's history and non-lawyers for the legal services market game history can be seen, the legal services market presents lawyers and non-lawyers career mutual game status quo, and a large number of legal consulting company invasion led to China's legal services market internal and external problems. In order to solve this dilemma, reference to overseas countries will lawyer professional group and non-lawyer group, in order to form a highly differentiated practice let group will legal services market distribution, not only to meet the demand for special areas of legal services, but also for lawyers to set up a firewall for the profession, and to promote the standardized operation of the legal services market. Our country should learn from foreign legal service market construction, set up limited legal professional qualification, strengthen to non-lawyer group practice norms, clear lawyers and non-lawyers litigation right scope, promote the division of labor between the two cooperation rather than competition, and allow the judicial organs of legal consulting company management, so as to promote the standardization of the legal service market development and orderly operation.

Keywords： Lawyers' groups　Legal services market　Legal consulting firms　Litigation rights

参考文献

[1]陈宜、崔玉麒：《法律服务分流制的构想——兼论法律服务市场的净化》，载于《政法论坛》2002 年第 2 期，第 124-130 页。
[2]刘思达：《割据的逻辑——中国法律市场的生态分析》，译林出版社 2017 年版，第 3 页。
[3]张彩凤：《英国法治研究》，中国人民公安大学出版社 2001 年版，第 21-28 页。
[4]王进喜：《律师、市场和规制》，中国政法大学出版社 2024 年版，第 42-43 页。
[5]王进喜：《律师管理体制比较研究》，中国法制出版社 2022 年版，第 81-82 页。
[6]李学尧：《法律职业主义》，中国政法大学出版社 2007 年 4 月第 1 版，第 49-50 页。
[7]《振兴经济法律咨询公司在沪成立》，载《法学》1985 年第 1 期，第 23 页。
[8]江口拓哉：《日本法律服务市场开放状况》，载《环球法津评论》2001 年第 2 期，第 166-168 页。
[9]W．S．Holdsworth,AHistryofEnglishLaw,Vol6-London-Methuen＆Co．Ltd,1942,p．457.
[10]ShozoOtaandKaheiRokumota、IssuesoftheLawyerPopulation：
Japan,CaseWesternReserveJournalofInternationalLaw,vol.25,issue2（1993）,p.320.
[11]周易培：《"规制治理"下的律师职业规制改革——以英国的实践为例》，载《交大法学》2022 年第 5 期，第 58-80 页。
[12]于丽红、邓洪涛、彭智刚：《论职业公民诉讼代理的谦抑性规制》，载《中国法治》2024 年第 4 期，第 29-40 页。
[13]王敏远、胡铭、陶加培：《我国近年来刑事辩护制度实施报告》，载《法律适用》2022 年第 1 期，第 37 页。
[14]黄进：《新时代高素质法治人才培养的路径》，载《中国大学教学》2019 年第 6 期，第 20-26 页。
[15]叶树斌：《浅议律师业务垄断权》，载《淮南师范学院学报》2008 第 2 期，第 33-35 页。
[16]张海飞：《法律服务市场公平竞争完善机制研究》，载《河北企业》2023 年第 11 期，第 158-160 页。
[17]周一琦：《非律师提供法律服务问题研究》，载《河北法律职业教育》2024 年第 3 期，第 89-91 页。
[18]汪政:《法律科技重构法律服务市场》，载《法治研究》2023 年第 6 期，第 149-160 页。
[19]宋方青、李书静：《比较视野下的中国公共法律服务建构》，载《人民论坛 · 学术前沿》2021 年第 24 期,第 121-125 页。
[20]杨立民：《中国涉外法律服务准入机制的争议、现状与比较》，载《上海对外经贸大学学报》2018 年第 3 期，第 15-24 页。